

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 31

Staatlichkeit und Überstaatlichkeit

Eine Untersuchung zur rechtlichen und
politischen Stellung der Europäischen Gemeinschaften

Von

Heinhard Steiger



Duncker & Humblot · Berlin

HEINHARD STEIGER

Staatlichkeit und Überstaatlichkeit

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 31

Staatlichkeit und Überstaatlichkeit

Eine Untersuchung zur rechtlichen und politischen
Stellung der Europäischen Gemeinschaften

Von

Dr. jur. Heinhard Steiger



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1966 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1966 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Meinem Vater

Vorwort

Die Europäischen Gemeinschaften erheben einen politischen Anspruch. Sie verstehen sich seit der Erklärung Robert Schumans vom 9. Mai 1950 als Meilensteine zu einem bundesstaatlich verfaßten Europa. Die Überstaatlichkeit ist deswegen als rechtlich-politisches Zwischenstadium verstanden worden. Inzwischen ist aber nicht nur die Verwirklichung des ursprünglichen Anspruches in Frage gestellt worden, sondern das Prinzip der Überstaatlichkeit selbst scheint der Gefahr der Auflösung nahe zu sein. Ist es in diesem Stadium der Entwicklung überhaupt wissenschaftlich sinnvoll, eine Analyse der Europäischen Gemeinschaften und des sie tragenden Prinzips vorzulegen? Besteht nicht die Gefahr, daß diese Untersuchung sehr schnell bloß historischen Charakter annimmt? Wäre es nicht ratsamer abzuwarten, bis die politische Lage sich geklärt hat?

Ich meine aus zwei Gründen, daß die Bemühungen um eine Analyse der rechtlich-politischen Stellung der Europäischen Gemeinschaften gerade im gegenwärtigen Zeitpunkt notwendig und sinnvoll sind. Einerseits deuten die gegenwärtigen Auseinandersetzungen darauf hin, daß es schon rein politisch äußerst risikoreich ist, hinter die tragenden Grundsätze der Europäischen Gemeinschaften zurückzugehen, da es wegen der damit verbundenen Erschütterungen für alle Beteiligten unzweckmäßig wäre. Aber das allein würde sich unter Umständen als sehr schwankender Grund wissenschaftlicher Arbeit erweisen. Vielmehr geht diese Untersuchung davon aus, daß das Prinzip der Überstaatlichkeit, wie es sich in den Gemeinschaften zu verwirklichen beginnt, für die Erhaltung der nationalen Staatlichkeit notwendig ist. Es ist allerdings erforderlich einzusehen und sich einzugestehen, daß es falsch ist, die Europäischen Gemeinschaften als Schritte zur Bundesstaatlichkeit Europas im herkömmlichen Sinne anzusehen. Sie sind es nicht. Das ist einerseits desillusionierend. Aber es ist andererseits weder ausgemacht, daß der Europäische Bundesstaat so ohne weiteres wünschbar ist, noch verlieren die Gemeinschaften ihren Sinn. Sie werden im Gegenteil in ihrer Eigenbedeutung dem kritischen Erfassen erst zugänglich. Indem die Überstaatlichkeit nicht mehr als Zwischenstufe, sondern als eigenständige rechtlich-politische Ordnungsform verstanden wird, ist es möglich, sie in Beziehung zur Staatlichkeit zu setzen und zu begreifen, inwieweit sie selbst eine geschichtlich notwendige Stufe politischer Ordnung der Er-

gänzung nicht aber der Aufhebung nationaler Staatlichkeit darstellt. Unter diesem, wie mir scheint, neuen Blickwinkel erhellt sich die Bedeutung mancher Züge der Gemeinschaften, die bisher vom vorgestellten Ideal des Bundesstaates her als unfertig, störend, ja systemwidrig und im Grunde unverständlich erschienen. Vor allem rechtfertigt sich dieser erneute Versuch trotz der scheinbar fragwürdigen Lage der Gemeinschaften, weil diese erst als eigenständige, in sich und als solche notwendige, wenn auch durchaus verbesserungsfähige rechtlich-politische Willens- und Wirkeinheiten ernst genommen werden.

Die Arbeit wurde Ende 1964 abgeschlossen. Der Vertrag über die Fusion der Organe vom 8. April 1965 (BGBl. 1965 II S. 1453) wurde aber noch eingearbeitet. Die 1965 erschienene Literatur konnte nur zum Teil berücksichtigt werden. Insbesondere konnten die Referate von Josef Kaiser und Peter Badura auf der Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer in Kiel 1964 nur in den Leitsätzen ausgewertet werden. Die in den verschiedenen Zeitschriften erschienenen Berichte sind für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung nicht hinreichend genau. Das Buch von Heinz Wagner: „Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften“, Köln 1965 und das Protokoll über die „Semaine de Bruges 1965, Droit Communautaire et Droit National“, Bruges, De Tempel 1965 erschienen während der Drucklegung und werden daher nur hier erwähnt.

Die vorliegende Untersuchung baut auf meiner Dissertation „Die Unabhängigkeit der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften“ auf, ist aber sowohl hinsichtlich der Fragestellung wie der Ausarbeitung in fast allen Teilen völlig neu gefaßt.

Ich habe vielfachen Dank zu sagen. Er gilt an erster Stelle den Herren Professoren Dr. Hans Ulrich Scupin und Dr. Hans J. Wolff, die mich in die wissenschaftlichen Fragen und Methoden eingeführt und mit ihnen vertraut gemacht haben. Herr Prof. Scupin hat außerdem sowohl die Dissertation als auch diese Abhandlung durch wertvollen Rat und vertiefende Gespräche hilfreich gefördert. Herr Prof. Dr. Friedrich Klein gab als Korreferent der Dissertation wichtige Hinweise, die auch in diese Untersuchung eingegangen sind. Durch mannigfache Anregungen hat Herr Prof. Dr. Dr. Ernst Wolfgang Böckenförde den eigenen Gedankengang stark befruchtet.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann danke ich für die Aufnahme dieser Abhandlung in seine Schriftenreihe.

Münster, den 1. Dezember 1965

Heinhard Steiger

Inhalt

Einleitung	15
-------------------------	----

Erster Teil:

Zur Lage des modernen Staates 17

§ 1 Zur Theorie des Staates	17
a) Staat und Gesellschaft	17
b) Zum Begriff der Souveränität	19
c) Staatsgewalt und Gesellschaft	26
§ 2 Bewegungen der Gesellschaft	26
a) Allgemeine Trends der gesellschaftlichen Bewegungen	26
b) Bewegungen des Güterlebens	28
c) Die Hervorbringung eines übernationalen Wirtschaftsrechts	30
d) Die Entwicklung eines übernationalen Bewußtseins	33
§ 3 Folgerungen für den Staat	37

Zweiter Teil:

Die Überstaatlichkeit als politisches Formprinzip 44

Kapitel I:

Die klassischen zwischenstaatlichen Organisationen 47

§ 4 Allgemeine Bauprinzipien der zwischenstaatlichen Organisationen ..	47
§ 5 Rechtsbildung in den zwischenstaatlichen Organisationen	49

Kapitel II:

Gegenstand und Grundlagen der Europäischen Gemeinschaften 54

§ 6 Aufgaben und Ziele der Gemeinschaften	55
a) Gegenstand der EGKS	55
b) Aufgaben und Ziele der EWG	57
c) Aufgaben und Ziele der EAG	59

§ 7	Rechtscharakter der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften	60
	a) Der Vereinbarungscharakter der Gründungsverträge	60
	b) Der Satzungscharakter der Gründungsverträge	63
	c) Der verfassungsändernde Charakter der Gründungsverträge	65

Kapitel III:

<i>Der Rechtssetzungsprozeß in den Europäischen Gemeinschaften</i>	67
--	-----------

Abschnitt 1:

	Grundlagen der Rechtssetzungsbefugnis der Europäischen Gemeinschaften	68
§ 8	Formen der Rechtssetzung	68
	a) In der EGKS	68
	b) Bei der EWG und der EAG	71
	c) Allgemeine Empfehlungen und Richtlinien	74
§ 9	Der allgemeine Umfang der Rechtssetzungsbefugnis	76
§ 10	Der Ursprung der Rechtssetzungsbefugnis der Europäischen Gemeinschaften	80
§ 11	Die materiellen Einteilungen der Rechtssetzungsakte der Europäischen Gemeinschaften	83
	a) Vertragsändernde Rechtssetzungsakte	83
	b) Vertragsausfüllende Rechtssetzungsakte	85
	c) Vertragsdurchführende Rechtssetzungsakte	87
	d) Durchführende Rechtssetzungsakte der Kommissionen der EWG und EAG	89

Abschnitt 2:

	Die Ausübung der Rechtssetzungsbefugnis	89
§ 12	Die Zuständigkeitsverteilung	89
	a) Die Zuständigkeitsverteilung in der EGKS	89
	b) Die Zuständigkeitsverteilung in der EWG	92
	c) Die Zuständigkeitsverteilung in der EAG	95
§ 13	Willensbildung der Organe	95
	a) Willensbildung der Ministerräte	96
	b) Willensbildung der Direktorien	98
	c) Würdigung	98

Abschnitt 3:

**Die Wirkung der Rechtssetzungsakte
der Europäischen Gemeinschaften gegenüber und in den Staaten 99**

§ 14 Die allgemeine Rechtswirkung der Rechtssetzungsakte der Europäischen Gemeinschaften 99

§ 15 Gemeinschaftsrecht und Staatsrecht 102

 a) Bindung der Gemeinschaftsorgane an staatliches Verfassungsrecht 102

 b) Bindung der Staatsorgane an das Gemeinschaftsrecht 110

Kapitel IV:

Die rechtlich-politische Stellung der Europäischen Gemeinschaften 122

Abschnitt 1:

**Die äußere Stellung der Europäischen Gemeinschaften
in der Völkerrechtsgesellschaft 124**

§ 16 Grundlagen der Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Gemeinschaften 124

 a) Der Begriff der Völkerrechtspersönlichkeit 124

 b) Völkerrechtliche Rechte und Pflichten der Gemeinschaften 127

§ 17 Die Anerkennung der Europäischen Gemeinschaften als Völkerrechtssubjekte 128

Abschnitt 2:

**Die innere Stellung der Europäischen Gemeinschaften
zu den Mitgliedstaaten 132**

§ 18 Die staatliche Verfügbarkeit über den Bestand der Europäischen Gemeinschaften 132

 a) Grundsätzliches 132

 b) Einverständliche Verfügungen 133

 c) Einseitige Verfügungen 138

§ 19 Der bündische Charakter der Europäischen Gemeinschaften-Grundlagen 143

 a) Allgemeines 143

 b) Die Einheit der Gemeinschaften 148

 c) Der Begriff des Bundes 149

§ 20 Der bündische Charakter der Europäischen Gemeinschaften-Einzelheiten 154

 a) Die Verfassungselemente der Gründungsverträge 154

b) Interventionsrechte der Europäischen Gemeinschaften	156
c) Gemeinsames Handeln nach außen	159
d) Organisation und Organisationsgewalt	161
e) Integration und Planung	164
§ 21 Die politische Einheit der Europäischen Gemeinschaften	171
a) Homogenität	171
b) Repräsentation	173
c) Zusammenfassung	182
Literaturverzeichnis	187
Namenverzeichnis	195
Sachverzeichnis	196

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angeführten Ort
ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AdV	Archiv des Völkerrechts
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
Bank	International Bank for Reconstruction and Development
BB	Betriebsberater
BGBI	Bundesgesetzblatt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BYIL	British Yearbook of International Law
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	Vertrag zur Errichtung der Europäischen Atomgemeinschaft
EGKSv	Vertrag zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ESCOR	Economic and Social Council (der VN) — Reports
EWGV	Vertrag zur Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	Food and Agriculture Organization
FG	Finanzgericht
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
HB	Hohe Behörde
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICAO	International Civil Aviation Organization
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labor Organization
IMCO	International Maritime Consultative Organization
IMF	International Monetary Fund
JZ	Juristenzeitung
MRK	Menschenrechtskonvention des Europarates
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZZ	Neue Zürcher Zeitung

RdC	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye
rde	Rowohlts deutsche Enzyklopädie
RDP	Revue de Droit Publique
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RV	Verfassung des Deutschen Reiches von 1871
SRGH	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
UPU	Universal Postal Union
u.U.	unter Umständen
VN	Vereinte Nationen
VVdtStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
WHO	World Health Organization
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches von 1919
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Konkursrecht

Einleitung

Die maßgebende politische Organisation der Gesellschaft in der Gegenwart ist der souveräne Staat. Zwar ist er keine absolute, sondern eine geschichtliche Erscheinung¹, aber er hat sich für unsere Gegenwart allgemein durchgesetzt und erhalten. Jedes Nachdenken über andere Organisationen ist daher irgendwie auf den Staat bezogen. Erheben diese Organisationen wie die Europäischen Gemeinschaften als „überstaatliche“ Organisationen den Anspruch, den Staat zu ergänzen, so müssen sie wie dieser politisch sein, d. h. sie müssen unmittelbar auf die allgemeine Existenz der menschlichen Gesellschaft selbst, in der sie sich als von den Teilen unabhängige und selbst bildende Gesamtheit konstituiert, bezogen sein. Die Frage aber ist, ob sich der souveräne Staat überhaupt ergänzen läßt; denn seinem Anspruch nach ist er eine *societas perfecta*, die als solche einer Ergänzung weder bedürftig noch überhaupt fähig ist. Jedoch ist tatsächlich dieser Anspruch heute in Frage gestellt. Die Gesellschaft ändert sich. Sie ist von einer geschlossenen staatsbürgerlichen Gesellschaft zu einer offenen Industriegesellschaft auf dem Wege. Staat und Gesellschaft treten also wiederum auseinander oder doch in neuer Form in Gegensatz zueinander. Selbst einer der konsequentesten staatsbezogenen Denker unserer Zeit, Carl Schmitt, wagt — wenn auch aus vielleicht anderen Gründen — den Satz: „Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende².“

Die „Überstaatlichkeit“ ist als Rezept zur Wiederherstellung der Einheit — nicht der Identität! — von Staat und Gesellschaft gedacht. Es ist in den Europäischen Gemeinschaften zum ersten Mal in die rechtliche und politische Erscheinung getreten, wenn diese auch nicht ohne weiteres die bereits vollkommene Verwirklichung der neuen politischen Ordnungsvorstellung sind. Die Kernfrage der Europäischen Gemeinschaften ist, ob sie in der Lage sind, eine wirksame politische Form der Ergänzung der Staatlichkeit zu sein, oder jedenfalls zu werden. Ihr Ziel

¹ *Krüger*, Herbert: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 1; *Brunner*, Otto: Land und Herrschaft, 4. Aufl., Wien-Wiesbaden 1959, S. 111 ff.; *Schmitt*, Carl: Staat als konkreter, an eine geschichtliche Epoche gebundener Begriff (1941), in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, Berlin 1958, S. 375—385, und auch sonst, insbesondere: *Nomos der Erde*, Köln 1950, S. 96 ff.

² *Schmitt*, Carl: Der Begriff des Politischen, Vorwort zur Neuauflage, Berlin 1963, S. 10 (es wird nur diese zitiert).

ist nicht, den Staat zu beseitigen; vielmehr wollen sie ihn in eine größere sekundäre Gesamteinheit einbeziehen, indem sie einerseits ihn grundsätzlich als politische Grundeinheit bestehen lassen, andererseits die übergreifenden Zusammenhänge einer überstaatlichen Lösung zugänglich zu machen trachten, indem auf diesen Gebieten eine Integration herbeigeführt wird. In diesem zugestandenermaßen paradoxen Ziel liegt die Schwierigkeit ihrer Beurteilung. Denn der Staatsrechtler wie der Völkerrechtler sind gewohnt, den Staat allein als maßgebende Einheit anzusehen, der seinerseits nur wieder in einem Staat aufgehen kann. Schon die Einordnung zwischenstaatlicher Organisationen macht ihm Schwierigkeiten. Jedoch gehört es eben zur These dieser Untersuchung, daß der Staat dabei ist, selbst sein bisheriges Monadendasein aufgeben zu müssen. Die Europäischen Gemeinschaften gehen, um ihr Ziel zu erreichen, den von der Sachlage her vorgeschriebenen Weg, nur begrenzte, auf bestimmte Sachgebiete bezogene hoheitliche Zuständigkeiten für sich in Anspruch zu nehmen, während die allgemeine Zuständigkeit bei den Staaten verbleibt. Sie haben also auch nur begrenzte Autorität. Zwar kann sich diese gegen einen einzelnen Mitgliedstaat richten, die Staaten insgesamt aber können nicht ausgeschaltet werden. So ist das Verhältnis zwischen Gemeinschaften und Staaten in der Schwebe.

Zur politischen Wirksamkeit gehört Macht, zwar rechtlich gebundene Macht, aber immerhin Macht. Konkret bedeutet das, daß die Europäischen Gemeinschaften den Mitgliedstaaten Befehle erteilen können müssen, die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften also, jedenfalls im Verhältnis zu ihnen, eine eingeschränkte Souveränität haben, d. h. nicht mehr tun und lassen können, was sie nach allgemeinen Regeln untereinander tun oder lassen könnten. Gelingt es den Europäischen Gemeinschaften mit anderen Worten, die Politik der Mitgliedstaaten über das sonst im zwischenstaatlichen Verkehr übliche Maß hinaus zu zähmen und zu einer Politik der Gesamteinheit zu gewinnen, bilden die Europäischen Gemeinschaften bereits die „Europäische Gemeinschaft“, bilden sie rechtlich gesprochen einen Bund.

Erster Teil

Zur Lage des modernen Staates

§ 1 Zur Theorie des Staates

a) Staat und Gesellschaft

1. Der Staat ist die politische Einheit der Gesellschaft. Die Verfassungen wie die Verwaltungen der Staaten sind nach den Worten Lorenz von Steins¹ „den Elementen und Bewegungen der gesellschaftlichen Ordnung unterworfen“. Nach Krüger bringt die Gesellschaft „in ständiger dialektischer Auseinandersetzung“ den Staat erst hervor². Diese Stimmen ließen sich beliebig vermehren³. Es ist heute weitgehend anerkannt, daß Staat und Gesellschaft zwei in Spannung miteinander stehende Erscheinungsweisen menschlicher Gruppierung sind, die erste durch das Moment der Herrschaft und des Politischen, die zweite durch das Moment des Wirtschaftlichen, das als herrschaftslos und nicht-politisch begriffen wird, konstituiert⁴.

2. Wie immer die Gesellschaft im einzelnen bestimmt wird⁵, als ihr konstituierendes Merkmal wird die „Güterwelt“, die Wirtschaft angesehen⁶. Ihre treibende Kraft ist die individuelle Interessenbefriedigung durch Erwerb⁷. Sie wird als die Voraussetzung der konkreten Freiheit

¹ Stein, Lorenz von: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich, 3 Bde. Neudruck der von Gottfried Salomon besorgten Ausgabe von 1921, Darmstadt 1959, Bd. I, S. 3.

² Krüger: Staatslehre, S. 346 u. 526.

³ Siehe die vielen Zitate bei Krüger.

⁴ Allerdings gibt es auch Stimmen, die die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft in unserer sozialen Wirklichkeit bestreiten, siehe dazu bei E. W. Böckenförde: Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat. Festschrift für Otto Brunner „Alteuropa und die moderne Gesellschaft“, Göttingen 1963, S. 248—277, S. 254, Fußnote 24.

⁵ Es ist nicht die Absicht dieses Abschnittes, eine neue Theorie der Gesellschaft und des Staates zu entwerfen oder auch nur die einzelnen Theorien zu verfolgen. Es genügt für unsere Zwecke, das grundsätzliche Verhältnis herauszustellen.

⁶ Siehe die verschiedenen Gesellschaftsbegriffe bei Krüger: Staatslehre, S. 342 ff.

⁷ Das hat vor allem Stein herausgestellt: Soziale Bewegung I, S. 43: „Das Interesse, indem es den Mittelpunkt der Lebenstätigkeit jedes einzelnen in